



HAL
open science

De la fin du New Public Management

Yvon Pesqueux

► **To cite this version:**

Yvon Pesqueux. De la fin du New Public Management. Michel Kalika, Paul Beaulieu. Les impacts durables de la crise sur le management, EMS Editions, pp.276-285, 2021, 10.3917/ems.kalik.2021.01.0276 . halshs-03416900

HAL Id: halshs-03416900

<https://shs.hal.science/halshs-03416900>

Submitted on 16 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De la fin du *New Public Management*

Introduction

Rappelons que le « management public » désigne la gestion des organisations publiques, c'est-à-dire la mise en place des leviers permettant de gérer de manière efficace les organisations publiques et la gestion des politiques publiques. C'est à ce double titre qu'il est question, dans ce texte, d'un impact durable de la crise COVID-19 sur les catégories du *New Public Management* qui se sont généralisées depuis la décennie 1990.

Cette crise questionne en effet :

- La gestion efficace des administrations publiques qui ont été impactées selon leur domaine (la santé publique, bien sûr, mais aussi l'éducation, la sécurité intérieure pour prendre l'exemple de trois fonctions régaliennes), en particulier pour ce qui est du nombre des fonctionnaires de première et de deuxième ligne sans lesquels le non-fonctionnement des services publics aurait été catastrophique ; elles ont été avant tout confrontées à la question de la continuité de l'activité ;
- Pour ce qui est de la santé publique, la gestion hospitalière et devenue de la médecine d'urgence, en dehors des les catégories de la gestion hospitalière issue de la « nouvelle gestion publique » ;
- Pour ce qui est du système éducatif, en particulier de l'enseignement supérieur, les Universités ont été fermées pendant plus d'un an, devant mettre en place d'autres modalités d'enseignement, en dehors de toute la panoplie des indicateurs de gestion adressés aux Universités, etc. au regard des enjeux de la continuité pédagogique, administrative et de recherche ;
- Une gestion de la pandémie par l'empilement de *task force*, en dehors de catégories de la gestion administrative ;
- La gestion des politiques publiques dont le contexte se trouve bouleversé avec la généralisation des revenus de compensation aussi bien pour les entreprises que pour les salariés et par les plans de relance massifs.

1. Le questionnement des attendus du *NPM*

Le *NPM* repose sur trois modèles (E. Ferlie & L. Ashburner *et al.* (1996) auxquels M. Hufty *et al.* (1998) ont associé trois formes de légitimités sous-jacentes.

- Le modèle de l'efficacité qui vise à rendre les organisations publiques plus efficaces en les comparant avec leurs homologues du secteur privé. La priorité y est accordée aux notions de concurrence et de performance. Il tire sa légitimité de la mise en œuvre de logiques comptables et financières. Avec la pandémie, le contenu de l'efficacité est totalement remis en cause car il s'agit de tester, de soigner, de vacciner indépendamment des contours classiques de l'hôpital ou encore de ne pas déboucher sur des années blanches dans le système éducatif.
- Le modèle de l'excellence et de la qualité qui vise à modifier la « culture

administrative » afin de susciter et de générer des attitudes *ad hoc* face à la transformation des usagers en clients. Sa légitimité provient de la nécessité de satisfaire les besoins des clients de l'administration. Dans la mesure où le fonctionnement des administrations a été totalement remis en question, il n'y est question ni de « culture administrative », ni de « clients », ni encore moins de modèle l'excellence de la qualité, mais tout simplement d'assurer le fonctionnement des services publics.

- Le modèle de la flexibilité, de la décentralisation et du *downsizing* des processus de décision. Il vise à séparer le niveau opérationnel du niveau stratégique afin de permettre aux services administratifs de développer une gestion plus souple par la décentralisation des processus de décision. Sa légitimité se construit par la référence à des « parties prenantes ». Le « niveau stratégique » a été confronté à la navigation à vue au regard d'une pandémie inédite dans la mesure où il fallait se confronter de façon évolutive aux effets du virus, les niveaux opérationnels faisant face comme ils le pouvaient comme on l'a vu avec la mise en place de centres de vaccination dans des endroits habituellement dévolus à d'autres activités.

Le management public comprend classiquement :

- La gestion des agents publics qui repose sur des règles, des procédures et des statuts constituant un référentiel pour les pratiques de gestion des ressources humaines. Le *NPM* va mettre l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations, l'appréciation du personnel sur la base des entretiens annuels d'évaluation, toutes logiques chahutées par la pandémie qui ont déclassé cela pour les fonctionnaires de la première et de la deuxième ligne dont l'individualisation de leur développement professionnel, déjà très critiquée, est devenue inadéquate, la pandémie COVID-19 impliquant des réponses aux demandes de ces fonctionnaires.
- La gestion financière et comptable. Le *NPM* met l'accent sur le développement du contrôle de gestion avec des analyses en termes de « coûts – performances » des activités, en particulier avec une attention portée sur la réduction des effectifs, logiques elles aussi remises en cause par la pandémie. Il a été non seulement question d'effectifs mais aussi de totale remise en cause du contenu de la performance.
- Dans une forme de débordement, la prise en compte des thématiques débattues dans le cadre de la « responsabilité sociale de l'entreprise » (en particulier des attentes des « parties prenantes », du développement durable, etc.) qui sont questionnées par les politiques publiques des plans de relance, les attendus du développement durable étant devenus primordiaux au point que l'on puisse anticiper une inversion de la priorité des objectifs : ceux des enjeux environnement deviennent prioritaire par rapport aux objectifs économiques et le débat sur l'articulation entre les deux devient obsolète.

Le *NPM* insistait sur la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions (*ex ante* et *ex post*). Il s'est caractérisé par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts en considérant l'aspect financier comme étant central, d'où le slogan qui reposait sur les trois « E » (Power, 2004) : « Economie », « Efficacité » et « Efficience » et du très « thatchérien » *Best Value for Money* érigé comme « cauchemar » bureaucratique adressé à la supposée rigidité des services publics, tous éléments en décalage avec la situation actuelle dans la mesure où la pandémie se développe

indépendamment de toute programmation, contractualisation et évaluation *ex ante* et *ex post* dans la mesure où l'*ex post* n'a plus rien à voir avec l'*ex ante*.

Le rôle de l'Etat conçu comme Etat-organisateur et Etat-stratège, au regard de la fluidité du marché en appliquant les catégories du développement des entreprises était considéré comme la preuve matérielle du développement des sociétés (son *Welfare*) d'où l'appel à la disparition d'un Etat-opérateur et à la transformation de l'Etat-providence en Etat régulateur, tous éléments contredits par la pandémie et les plans de relance où le rôle de l'Etat-providence est redevenu central.

2. La contestation des modalités institutionnelles du *New Public Management*

Le *NPM* a prôné la mise en place d'agences de régulation qui font l'objet de la classification suivante :

- Les agences chargées principalement de fournir des avis et des recommandations qui constituent la base technique et scientifique des décisions. C'est le cas de la très médiatisée *Agence européenne pour l'évaluation des médicaments*, bousculée dans les modalités d'édition de ses recommandations car devenue dépositaire du « droit d'opérer » pour les pays membres de l'*Union Européenne*, droit d'opérer discuté par plusieurs gouvernements ;
- Les agences chargées principalement de fournir une assistance d'inspection permettant d'assurer sa mission de respect du droit communautaire. C'est le cas de l'*Agence européenne pour la sécurité maritime* chahutée par le Brexit et par l'agressivité de la politique étrangère turque vis-à-vis de pays membres de l'*Union Européenne* ;
- Les agences dotées de pouvoir de décisions produisant des effets juridiques contraignant à l'égard des tiers concernés. C'est le cas de l'*Agence européenne de la sécurité aérienne* questionnée par l'affaire du *Boeing 737 max*.

Là encore, les effets de la pandémie sont entrés en composition avec d'autres logiques (géopolitiques, techniques, climatiques, etc.), remettant en cause le fonctionnalisme qui avait prévalu à la mise en place des agences.

L'institutionnalisation du *NPM* en France a reposé sur la *Loi Organique relative aux Lois de Finances n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 (LOLF)* et la *Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)* signe de la montée en puissance des catégories de la *Nouvelle Gestion Publique (NGP)*. La *LOLF* est une loi organique (possédant donc une valeur supérieure à la loi ordinaire) visant à moderniser la gestion de l'État. Entrée en vigueur par étapes, elle s'est appliquée à toute l'administration depuis 2006. Elle précise la procédure d'adoption des lois de finances jouant ainsi un rôle central dans les relations entre pouvoirs constitués et répondant à la volonté d'introduire une logique de performance, de responsabilité et de transparence de l'information budgétaire. Les gestionnaires y sont tenus de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur sont attribués par comparaison entre des *Projets Annuels de Performance (PAP)* présentant les actions pour l'année à venir (et donc une nomenclature budgétaire des dépenses par destination – article 7) et un système de suivi annuel de la réalisation des objectifs avec les *Rapports Annuels de Performance (RAP)*. De plus, pour des raisons d'efficacité de l'allocation des ressources budgétaires et à l'exception des dépenses de personnel, le principe de fongibilité et de globalité des crédits permet de transformer des dépenses de fonctionnement en dépenses d'investissement. La longueur des états d'urgence a déclassé

ces catégories, prouvant par-là combien il est possible de « vivre sans ». Inutile de préciser la totale inadéquation des catégories de la *LOLF* aux effets de la pandémie qui a totalement remis en cause de rationalisme gestionnaire qui lui sert de fondement.

La *Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)* avait été annoncée à la suite du *Conseil des Ministres* du 20 juin 2007, dans l'objectif de déterminer les actions de modernisation et d'économies pouvant être réalisées, en complémentarité relative avec la *LOLF* avec des effets en matière d'effectifs quant aux fonctionnaires de première et de deuxième ligne dont la diminution s'est cruellement fait sentir lors de la pandémie.

3. Le questionnement de la dés-institutionnalisation / ré-institutionnalisation inhérente au *NPM*

Le *NPM* fut un référentiel politico-économique initié par la *Banque Mondiale* dans les années 1990 et devant servir de guide pour la modernisation des services de l'Etat. Il proposa la substitution d'une approche gestionnaire à une approche règlementaire par référence à la notion de contrat afin d'accroître l'efficacité et la flexibilité des services publics par simplification des procédures administratives et une plus grande autonomie en échange d'obligations de résultats. Il mit en avant l'introduction des démarches de gestion de la qualité et de contrôle de gestion, la focalisation sur la figure du client et non plus sur celle de l'utilisateur, un assouplissement des procédures, la création d'agences et la contractualisation. Néanmoins, le transfert des méthodes de management issues du secteur privé a soulevé de nombreuses interrogations quant à sa pertinence en particulier au regard des « valeurs » du service public (intégrité, équité, etc.). Les catégories de ce transfert se sont révélées inutiles voire ineptes tout au long de la pandémie. Une personne hospitalisée d'urgence, un élève ayant décroché ou un étudiant qui doit se nourrir dans les banques alimentaires n'ont rien à voir avec un client.

Ce référentiel a donc été anéanti par les attendus de la pandémie COVID-19, les logiques d'urgence ayant invalidé son régime de gouvernance laissant place à la multiplication de *task force* au gré des aléas de la pandémie, aléas dont la réponse a été légalisée par la mise en place des logiques finalement durables de l'état d'urgence.

Alors que pour le *NPM*, l'Etat n'est plus considéré comme devant jouer le rôle qui lui était assigné dans la protection sociale au travers des logiques de l'Etat-providence, c'est le total inverse qui a été mis en œuvre pour faire face à la pandémie en remettant en cause les modalités gestionnaires d'un retrait de l'Etat.

P. de Rozario & Y. Pesqueux (2018) ont identifié différents principes du *NPM* (d'après D. Giauque, 2003) à partir de ses travaux sur le déploiement de la bureaucratie libérale, principes remis en cause par la pandémie :

- Une centration sur les résultats notamment financiers, et non plus sur les moyens alors que le rationnement des moyens a suscité de graves problèmes, des masques aux respirateurs, aux lits d'hôpitaux, aux effectifs de soignants et à la quantité de vaccins disponibles ;
- Un management par objectifs sous forme de missions et de projets, non plus sous forme d'application de règles et de procédures formelles écrites, management remis en cause par l'empilement des *task force* ;
- Une redéfinition, de l'utilisateur et du citoyen comme client et propriétaire des services

publics alors que l'on a frôlé l'obligation de « trier » les malades et que le système éducatif a perdu des élèves et des étudiants ;

- Une recherche de maximisation financière, pas uniquement d'une bonne dépense des impôts alors qu'il a été question de dépenser sans compter ;
- Une utilisation des mécanismes de marché alors que l'achat de fournitures médicales a été effectué en dehors de ces catégories ;
- Une décentralisation de l'autorité et encouragement au management participatif, à l'innovation alors qu'en France comme dans d'autres pays, la pandémie a conduit à une centralisation inhérente à la gestion de crise ;
- Un développement de « partenariats public privé » (*PPP*) alors que l'échec européen dans le développement d'un vaccin a montré toute l'importance des subventionnements directs.

Le *NPM* fut une forme de dés-institutionnalisation de l'institution et d'institutionnalisation de l'organisation au travers de l'usage des outils de gestion privés, logique qualifiable de « managérialisme » d'un point de vue idéologique. Le managérialisme peut se définir comme étant un discours et une doctrine, c'est-à-dire une croyance qui ne fait plus l'objet de discussion et dont les principes sont admis comme allant de soi. Sa rhétorique gestionnaire n'a pas seulement cherché à persuader du bien fondé de ses principes, mais a aussi fourni des valeurs afin de justifier et d'influencer des comportements. C'est en cela qu'avec le *NPM* il a été question d'un ensemble doctrinal outillé en remplacement de la « tradition administrative » déclassée sur la base de l'argument péjoratif de la bureaucratie et de son manque d'efficacité. C'est pourtant cet ensemble doctrinal qui se trouve totalement dépassé par les modalités de gestion de la pandémie, modalités nécessairement évolutives au regard du frottement entre les populations, le virus et ses variants.

La dérégulation / re-régulation inhérente au *NPM* avait mis en cause d'anciennes frontières « public – privé ». La constitution de marchés sectoriels de services d'intérêt généraux a été considérée comme étant du même ordre que les autres marchés au-delà des problèmes politiques de la protection sociale, des enjeux du développement durable, de la lutte contre la pauvreté, de l'obligation scolaire et universitaire, etc. C'est ce qui avait justifié la sous-traitance voire l'abandon des « services d'intérêt général » à des organismes indépendants, modifiant la frontière entre « public », c'est-à-dire les activités qui doivent rester sous la tutelle des Pouvoirs Publics, et « privé », c'est-à-dire les activités qui pouvaient être confiées à des entreprises au regard d'une autorité suffisamment forte pour être indiscutable (donc impartiale) car indépendante des gouvernements (les agences). La frontière entre l'hospitalisation privée et l'hospitalisation publique et le contingentement du périmètre de l'hospitalisation publique n'ont pas résisté aux injonctions liées à la pandémie. Celle qui valait pour l'enseignement privé n'a pas résisté non plus aux tensions liées au séparatisme.

Conclusion

Par conséquent, une ère post-*NPM* au regard de la « transformation numérique » des administrations (e-administration) hâtée par la généralisation du travail à domicile se dessine aujourd'hui, transformation numérique où la question de l'efficacité ne se pose plus du tout de la même manière, mais induisant une relecture nécessaire de la gouvernance publique. Une première préconisation issue de la fin du *NPM* est celle d'une

réorientation des systèmes informatiques orientés « gestion » qui avaient été mis en place. Une deuxième préconisation, en dualité de la première, est la réponse à apporter aux enjeux de cybersécurité comme on l'a constaté lors des attaques informatiques de systèmes informatiques hospitaliers.

Une troisième préconisation est de revenir à la figure de l'utilisateur au lieu et place de celle du client. C'est le cas, par exemple, pour les débats autour du « pass sanitaire » quant à la liberté de circulation du fait du rationnement du droit d'accès.

Une quatrième préconisation est de donner la priorité aux enjeux environnementaux qui sont au cœur des plans de relance et qui remettent en question les fondements d'une efficience à dominante financière.

Ces préconisations conduisent à mettre en avant la question des impacts (remise en cause de la centration sur l'efficience comptable tant sur le plan idéologique que sur celui des indicateurs qui avaient été développés). C'est une réaction d'ampleur contre la « managérialisation » des services publics, ceux-ci devant se focaliser sur le fait de servir des citoyens et non pas des consommateurs ou des clients, viser l'intérêt général, valoriser la citoyenneté, servir plutôt que de piloter.

Bibliographie :

- Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L. et Pettigrew A. (1996), « Characterizing the New Public Management », *The New Public Management in Action*, Oxford University Press.
- Giauque D. (2003), « New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy », *International Review of Administrative Science*, <https://doi.org/10.1177/0020852303694010>
- Hufty M. (Ed.) (1998), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF, Paris.
- Power M. (2004), *La société de l'audit : l'obsession du contrôle*, Editions La Découverte, Paris.
- Rozario (de) P. et Pesqueux Y. (2018), *Théorie des organisations*, Pearson, Paris.